Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

nº Extraordinario 8 (2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 163-179

Reformas y sostenibilidad del sistema de pensiones: un análisis desde el Derecho Financiero y Tributario[1]

Pension system reforms and sustainability: an analysis from the perspective of financial and tax law

Carlos David Aguilar Segado

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Financiero y Tributario (acreditado a Contratado Doctor)
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-2744-4459

Sumario

1. Introducción
2. La demografía como elemento de sostenibilidad financiera
3. La previsión social como elemento de estabilidad financiera
4. La previsión social alternativa o complementaria como viabilidad financiera
5. La suficiencia como eje de sostenibilidad financiera de las pensiones
6. Sostenibilidad financiera de los modelos europeos de previsión social
7. Conclusiones
8. Bibliografía

Cita Sugerida: AGUILAR SEGADO, C.D.: «Reformas y sostenibilidad del sistema de pensiones: un análisis desde el Derecho Financiero y Tributario». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. Nº Extraordinario 8 (2026): 163-179.

[1] Este artículo se ha realizado en el marco de:
a) Proyecto de Investigación Nacional "La Sostenibilidad del Sistema de Pensiones en contextos de reformas e inestabilidad económica" (PID2022-140298NB-I00), dirigido por Francisco Vila Tierno y Miguel Gutiérrez Bengoechea y cofinanciado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por la Unión Europea.
b)Proyecto de Investigación Nacional "La protección de los derechos y garantías de los contribuyentes ante el uso de la inteligencia artificial por la Administración tributaria" (PID2022-136638OB-I00), dirigido por Juan José Hinojosa Torralvo y Guillermo Sánchez-Archidona Hidalgo y cofinanciado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y por la Unión Europea.
c) Proyecto de Investigación Nacional "Retos, reformas y financiación del sistema de pensiones: ¿Sostenibilidad versus suficiencia?" (RTI2018-094696-B-I00), dirigido por Francisco Vila Tierno y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.
d) Grupo de I+D+i del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2017), "Economía y fiscalidad frente al Envejecimiento Poblacional" (ref. SEJ-587), dirigido por Miguel Gutiérrez Bengoechea y financiado por la Junta de Andalucía.
e) Grupo de I+D+i del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020), "Los mayores en el contexto del empleo y la protección social: un reto para el crecimiento y el desarrollo económico. Un análisis de la realidad andaluza" (ref. P18-RT-2585), dirigido por Francisco Vila Tierno y Miguel Gutiérrez Bengoechea y cofinanciado por la Unión Europea (FEDER) y por la Junta de Andalucía.
f) Proyecto dirigido por Jóvenes Investigadores (I Plan Propio) concedido por la Comisión de Investigación y Transferencia de la Universidad de Málaga, de referencia B1-2021_11 denominado "El Sistema Español de Pensiones ante el reto de la revolución digital y robótica: una aproximación multidisciplinar", dirigido por Miguel Ángel Gómez Salado y financiado por la Universidad de Málaga".

Resumen

El presente artículo pretende analizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones desde la perspectiva del Derecho Financiero y Tributario basado en cinco ejes fundamentales: en primer lugar, la demografía como elemento de sostenibilidad financiera; en segundo lugar, la previsión social como elemento de estabilidad financiera; en tercer lugar, la previsión social alternativa o complementaria como elemento de viabilidad financiera; en cuarto lugar, la suficiencia como eje de sostenibilidad financiera de las pensiones; y en quinto y último lugar, se analiza la sostenibilidad financiera de algunos modelos europeos de previsión social.

Palabras clave

Pensiones públicas; Sostenibilidad; Políticas fiscales; Viabilidad del modelo de pensiones; Derecho Financiero y Tributario

Abstract

This article aims to analyse the sustainability of the public pension system from the perspective of financial and tax law based on five fundamental pillars: firstly, demographics as an element of financial sustainability; secondly, social security as an element of financial stability; thirdly, alternative or complementary social security as an element of financial viability; fourthly, adequacy as a pillar of financial sustainability for pensions; and fifthly and finally, the financial sustainability of European social security models is analysed.

Keywords

Public pensions; Sustaintanability; Fiscal policies; Viability of the pension model; Financial and tax law

1. INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del sistema de pensiones se ha convertido en uno de los principales desafíos estructurales de los Estados sociales europeos, en un contexto marcado por profundas transformaciones demográficas, económicas y laborales. El progresivo envejecimiento de la población, el descenso de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida inciden directamente en la relación entre cotizantes y perceptores de prestaciones, erosionando la base financiera tradicional de los sistemas públicos de previsión social. La demografía se configura así como un elemento determinante de la sostenibilidad financiera, al condicionar de forma estructural los ingresos y gastos del sistema de pensiones.

Ante este escenario, las reformas emprendidas en las últimas décadas han puesto de manifiesto la necesidad de repensar el modelo de financiación desde una perspectiva integral, en la que el Derecho Financiero y Tributario desempeña un papel central. La previsión social, entendida como instrumento de estabilidad financiera, no puede limitarse al ámbito estrictamente contributivo, sino que exige una reconsideración del equilibrio entre cotizaciones sociales, aportaciones presupuestarias y recursos tributarios, conforme a los principios de suficiencia, solidaridad y equidad intergeneracional.

En este marco, cobra especial relevancia la previsión social alternativa o complementaria, que emerge como un mecanismo de viabilidad financiera del sistema en su conjunto. Los sistemas de capitalización individual o colectiva, los planes de empleo y los incentivos fiscales al ahorro previsor se presentan como herramientas capaces de aliviar la presión sobre el sistema público, siempre que su diseño respete los límites de la justicia tributaria y no comprometa el principio de suficiencia de las prestaciones básicas.

La suficiencia, precisamente, se erige en eje vertebrador de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. No puede hablarse de sostenibilidad si esta se alcanza a costa de la reducción significativa del nivel de protección social, pues ello supondría una quiebra del mandato constitucional de garantía de una protección adecuada frente a las contingencias de la vejez. El reto reside, por tanto, en compatibilizar la estabilidad financiera con la preservación de prestaciones suficientes y dignas.

Finalmente, el análisis comparado de los modelos europeos de previsión social —en particular los de Austria, Suecia, Noruega, Italia, Reino Unido y Portugal— permite identificar distintas estrategias normativas y financieras para afrontar este desafío común. Desde sistemas mixtos con fuertes componentes contributivos y redistributivos, hasta modelos basados en cuentas nocionales o en una mayor complementariedad público-privada, la experiencia europea ofrece valiosas lecciones sobre cómo articular reformas que refuercen la sostenibilidad financiera sin erosionar la cohesión social.

2. LA DEMOGRAFÍA COMO ELEMENTO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

El modelo español de pensiones está estructurado sobre los tres pilares básicos: el primero, las pensiones públicas abonadas por el Estado, con cargo a las cotizaciones sociales de la población activa; el segundo, los planes de pensiones de empleo o de empresa, a cargo de la nómina del trabajador; y, el tercero, los planes de pensiones individuales, a cargo del ahorro particular.

El sistema tiene su base en el modelo de seguro profesional prusiano del siglo XIX, esto es, el establecido en 1884 en la Alemania de Otto von Bismarck, con la creación de un seguro social para la

vejez al objeto de promover el bienestar de los trabajadores. Posteriormente, el Informe Beveridge[2] de 1942 en el Reino Unido, es un hito inicial de estas políticas, que hoy constituyen un elemento nuclear de los estados de bienestar occidentales.

España se encuentra en una gran problemática al verse abocada a reformar el sistema de pensiones por causas demográficas, sometida como está a un envejecimiento poblacional, a causa del aumento de la longevidad —en 2019, uno de cada cinco españoles tenía 65 años o más y se prevé que en 2050 sea uno de cada tres, es decir, más de 17,5 millones de personas— y de una disminución drástica de la natalidad, a lo cual se suma la ampliación de la cobertura del sistema de la Seguridad Social orientado a la población envejecida.

La reducción de la natalidad se sitúa como el principal factor que explica el envejecimiento de la población. A principios de la década de los ochenta, la tasa de fertilidad en España se situó por debajo del nivel de reemplazo, aquel que indica que la población total habría de mantenerse constante sin inmigración y que debería situarse alrededor de 2,1 hijos por familia. Sin embargo, desde los años noventa, se encuentra muy por debajo de la anterior cifra: alrededor de 1,3 hijos por familia. En 2020, se encuentra en 1,23 hijos por familia.

A la baja natalidad se le agrega el aumento de la esperanza de vida que ensancha los tramos superiores en la pirámide poblacional, incrementándose el porcentaje de población de edad avanzada. La esperanza de vida se ha alargado hasta los 86 años en España y se prevé que en 2050 se sitúe por encima de los 89 años. Como refleja la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico[3], los años de vida no sólo aumentan, sino que cada vez más serán vividos en mejores condiciones. Las consecuencias de tales tendencias son el continuo crecimiento de la población de edad avanzada, mientras que la población en edad de trabajar probablemente se mantenga o incluso disminuya.

La tasa de dependencia en España —la ratio entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar—, que en 2018 se situaba en el 29,6%, se ampliará en 2040 hasta el 49,6%. En 2025, la edad legal de jubilación en España es de 66 años y 8 meses, eso sí, para aquellos trabajadores que hayan cotizado menos de 38 años y 3 meses. Para los demás, sería de 65 años. No obstante, existe la posibilidad de anticipar la edad legal de acceso a la jubilación en función de diversos factores relacionados, principalmente, con la duración de la carrera contributiva (años cotizados).

Es importante destacar el Informe de la Agencia Tributaria denominado "Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias 2021"[4], dado que, por primera vez desde que se registran datos estadísticos, una región de España, Asturias, el número de pensionistas superó al de los trabajadores en activo —596 jubilados más—. La tasa nacional de dependencia —proporción entre la población dependiente y la población en edad de trabajar— es del 1,615 a favor de los trabajadores debido a los veinte millones de ocupados que tiene la población española, cuyo mercado laboral evoluciona positivamente. Tanto España como Andalucía tienen un promedio del 2,2 de cotizantes por pensionista.

Según el Informe, este dato es desigual en Andalucía. Mientras en un extremo se sitúan Almería con 3,01 cotizantes por pensionista y Málaga con 2,66, en el otro extremo se hallan Jaén con

[2] Revista Nacional de Educación: "William Beveridge ha expuesto en España sus modernas tesis económico-sociales", núm. 60, 1946. Disponible en https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/82311/00820073001354.pdf?sequence=1.

[3] OCDE: "Panorama de la salud 2019". Disponible en https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf.

[4] Agencia Tributaria: "Pensionistas, percepciones de pensiones y pensiones medias por sexo, Comunidad autónoma del perceptor y edad", *Informe de la Agencia Tributaria sobre el Mercado de trabajo y Pensiones 2021*. Disponible en https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/mercado/2021/jrubik6b8574c79bd02ed3eb08e92e7a9544e099279a2e.html.

1,75 y Cádiz con 1,91. No obstante y según la EPA, en el tercer trimestre de 2022, en Andalucía había un 54% de inactivos y parados frente al 46% de ocupados mayores de 16 años, todo ello debido a los factores que inciden en el mercado laboral, como el envejecimiento demográfico y la despoblación. Sin embargo, Andalucía es la quinta comunidad de España con menor número de mayores de 55 años puesto que su padrón aumenta. Los datos invitan al optimismo y la Administración deberá adoptar políticas atrayentes para evitar la despoblación de las localidades pequeñas en favor de las grandes ciudades[5].

3. LA PREVISIÓN SOCIAL COMO ELEMENTO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

La previsión social es un asunto discutido en la sociedad española debido al contexto político-económico. Se pone en cuestión el sostenimiento del sistema de la Seguridad Social y los derechos sociales logrados por los trabajadores. El sistema actual de la Seguridad Social ha experimentado infinidades de reformas hasta convertirse en un sistema de aseguramiento ideal, tomado como referencia en otros países del mundo. Este sistema se compone de un fortalecimiento al trabajo, defendido y gestionado por el Estado, para así otorgar prestaciones sanitarias, preventivas y económicas, con un mecanismo de atención integral a la ciudadanía española. Actualmente el sistema de aseguramiento social público está compuesto por el Estado, los empresarios y los trabajadores[6].

La modificación de la edad de percepción de la prestación de jubilación en el primer seguro ofertado y gestionado por el Instituto Nacional de Previsión que fue de entre 55 y 65 años, en el que para mantener una pensión en 1963 se necesitaban entre 7 y 10 personas cotizantes. Tras la creación del Seguro Obligatorio de Vejez de 1947, en 1967 la edad ascendió a los 65 años, y así hasta 2012 cuando el Gobierno adoptó el aumento progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años.

El extinto Instituto Nacional de Previsión se ha desdoblado en estos dos organismos de la actualidad. Por un lado, el Instituto Nacional de la Seguridad Social como entidad gestora dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que entre sus competencias está la gestión del aseguramiento y reconocimiento de las pensiones. Por otro, la Tesorería General de la Seguridad Social, tutelada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que entre sus competencias tiene la gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas, además de la autorización de las obligaciones que tiene la Seguridad Social[7].

En la actualidad, los sistemas públicos de previsión social en España se estructuran en el primer pilar, por las prestaciones del régimen contributivo —cotizaciones a la Seguridad Social— y no contributivo —por vía de los Presupuestos Generales del Estado— garantizadas por el sistema público de Seguridad Social.

España es uno de los pocos países de la Unión Europea con la pensión "topada", es decir, con un límite máximo, y lo mismo ocurre con Luxemburgo, que adoptará su máximo en 9.192 euros, o Grecia, con hasta 4.606 euros al mes. Por ejemplo, países como Portugal, Alemania, Suecia o Dinamarca no la tienen. Para percibir la pensión máxima en España se han de cotizar 38 años y 3 meses en 2025 y 2026 (y hasta los 38 años y 6 meses en 2027)[8], y haber estado dado de alta en la

[5] Málaga Hoy: "Las pensiones en Andalucía", *Editorial*, 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.malagahoy.es/opinion/editorial/pensiones-Andalucia_0_1746425444.html.

[6] Rodríguez González, A.: "Origen de la previsión social en España: de la iniciativa privada a la intervención del Estado (1880-1939)", *Derecho y trabajo en el Siglo XIX*, Madrid, Ed. Dykinson, Madrid, 2017, pp. 299-326.

[7] *Ibidem.*

[8] Seguridad Social: "Jubilación ordinaria: Requisitos". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28472.

Seguridad Social por la base máxima en los últimos 25 años: 4.909,50 euros al mes en 2025[9]. Esto puede producir una brecha considerable entre cotización y pensión máxima del 20%, que continuará aumentando en un 50%[10] hasta el año 2050.

El Gobierno ha comenzado a ampliar el periodo de cálculo de la pensión de 25 años a 29 años para 2038, así como que se puedan descartar los dos peores años. Cobrar la pensión más elevada, podría suponer el aumento del pago de la base máxima de cotización durante 28 años. Además de esta medida, se quieren subir las bases máximas en un 30%, aumentando con la inflación media y un 1,154% anualmente desde 2025 hasta 2050 y elevar en un 3% las pensiones máximas, con una revalorización de 2025 a 2050 ajustada al IPC medio anual y un 0,115% adicional.

En cuanto al aspecto tributario, el presente apartado trata la fiscalidad de las pensiones públicas y privadas calificadas como rendimientos íntegros del trabajo personal en el IRPF —art. 17.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas[11], en adelante, Ley del IRPF—, aun cuando las pensiones privadas no provengan de un rendimiento efectivo del trabajo personal. No obstante, algunas pensiones públicas se encuentran exentas en el IRPF, como las de invalidez absoluta o gran invalidez —art. 7 de la Ley del IRPF—. Existen una serie de beneficios fiscales en las pensiones privadas provenientes de instrumentos de previsión privados, como las Mutualidades de Previsión Social —art. 51.2 de la Ley del IRPF—, y otros instrumentos de previsión social, como los seguros colectivos, los Planes de Previsión Social Empresarial (PPSE) y los Planes de Previsión de Asegurados (PPA) —arts. 51.3 y 4 de la Ley del IRPF—. Generalmente se aplican estas reducciones, no obstante, el colectivo de los empresarios individuales y autónomos realiza actividades económicas y determina los rendimientos por estimación directa. Estas aportaciones pueden ser deducidas como gasto deducible cuando actúen como alternativas a la Seguridad Social, en la parte que tenga por objeto la cobertura de contingencias atendidas por dicho régimen especial, con el límite de la cuota máxima por contingencias comunes (en 2025, es de 16.672,66 euros anuales)[12].

4. LA PREVISIÓN SOCIAL ALTERNATIVA O COMPLEMENTARIA COMO VIABILIDAD FINANCIERA

Los sistemas de previsión social alternativos y complementarios son de carácter voluntario. Son complementarios: planes individuales, de empleo, fondos de pensiones y otros instrumentos de protección a la vejez. Son alternativos: mutualidades de determinadas profesiones —funcionarios públicos (MUFACE), militares (ISFAS), abogados (Mutualidad de la Abogacía), Administración de Justicia (MUGEJU)—. Con estos sistemas se pretenden ampliar las coberturas para una serie de contingencias como la jubilación, fallecimiento, o bajas por enfermedad.

[9] Seguridad Social: "Bases y tipos de cotización". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537.

[10] *Vid.* Diario Sur: "Este es el país europeo que tiene una pensión de jubilación máxima superior a los 9.000 euros al mes", 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.diariosur.es/economia/pensiones/pais-europeo-pension-jubilacion-9191-euros-mes-20221210121308-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.diariosur.es%2Feconomia%2Fpensiones%2Fpais-europeo-pension-jubilacion-9191-euros-mes-20221210121308-nt.html.

[11] Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

[12] Noticias Red: "Boletín 01/2025", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 13 de enero de 2025. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2368222d-607b-48ea-bbae-3599cad6c61c/BNR+01-2025.pdf?MOD=AJPERES.

Actualmente está en vigor la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados[13], que establece nuevas normas de ordenación y supervisión pública de la actividad aseguradora y de los planes y fondos de pensiones. Ésta fue desarrollada por Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social[14], que mantiene como principio básico "el carácter voluntario, independiente y complementario a la Seguridad Social obligatoria" del mutualista[15].

Los sistemas complementarios de previsión social forman parte del segundo y tercer pilar, y son generalmente los planes y fondos de pensiones. Estos se presentan como la "solución ante la previsible bajada del importe de las pensiones públicas en el futuro inmediato, de forma que se sostiene que deben gozar de un conjunto de incentivos fiscales para incentivar su contratación". Sin embargo, la apuesta por estos sistemas complementarios no puede ser la solución al problema de sostenibilidad del sistema público de pensiones[16].

Las alternativas inmediatas a esta problemática son el aumento de la edad de jubilación, la reducción de las pensiones y el aumento de las cotizaciones o el incremento de los impuestos, por lo que sería conveniente cambiar el modelo productivo fundado en el empleo y de la productividad de las empresas. La disminución del importe de las pensiones que recibirán los jubilados se ha de compensar con el fomento de los planes de pensiones con rentabilidades superiores al sistema público, aunque no se pueda asegurar a los ahorradores contra los riesgos de la inversión como la inflación, los tipos de interés e índices bursátiles, y la quiebra del sistema[17].

Existen diversos instrumentos de ahorro de la previsión social complementaria. Entre estos se encuentran: el depósito bancario, los activos de renta fija, la renta variable, el fondo de inversión, el plan de pensiones, el Seguro Individual de Ahorro a Largo Plazo (SIALP), el Plan Individual de Ahorro Sistemático (PIAS) y la hipoteca inversa. Las aportaciones a los planes de pensiones son una alternativa de ahorro que permite reducir la factura fiscal del ahorrador, al margen del caso específico y limitado de la cuenta de ahorro-vivienda, junto con el resto de los productos, que también tienen ventajas fiscales en el momento de percepción de las prestaciones, pero no en las aportaciones[18].

En cuanto al aspecto tributario, el apartado trata, por un lado, la fiscalidad de los modelos alternativos de previsión social (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) y de sus mutualistas, así como el Régimen de Clases Pasivas —Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el

[13] Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1995.

[14] Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social. BOE núm. 15, de 17 de enero de 2003.

[15] Iglesias Osorio, B.C.: "El mutualismo de previsión social alternativo de los colegios profesionales como instrumento de sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social", *Documentación Laboral*, vol. 1, núm. 103, Ed. Cinca, Madrid, 2015, pp. 195-212.

[16] Oliver Cuello, R.: "Los sistemas complementarios de previsión social", en Delgado García, A.M. y Oliver Cuello, R. (coord.), *Fiscalidad de los Planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, Ed. Bosch, Barcelona, 2014, pp. 79-125.

[17] En palabras de Gorospe Oviedo "Es criticable la ingente cantidad de reformas fiscales en este ámbito, pues crea inseguridad jurídica y no permite hacer una adecuada planificación financiero-fiscal de cara a la jubilación". *Vid.* Gorospe Oviedo, J.I.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas y su conexión con los planes de pensiones privados en la Unión Europea", *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 157, 2013, pp. 152 y ss.

[18] Corral Delgado, S., Domínguez Martínez, J.M. y López del Paso, R.: "Análisis comparativo de los instrumentos para la previsión social complementaria: características, tratamiento fiscal y rentabilidad financiero-fiscal", *Extoikos*, núm. 2, Instituto Econospérides, Málaga, 2011, pp. 37-45.

ejercicio 2025[19]—, que es el régimen especial de jubilación de los Funcionarios Públicos. Dentro de los modelos alternativos se encuentran los semipúblicos, por ejemplo, la Mutualidad de la Abogacía, que trata la fiscalidad de las prestaciones de renta vitalicia remunerada como rendimientos del capital mobiliario —art. 25.3 de la Ley del IRPF—, con la posibilidad de la devolución parcial o total del capital aportado (este último con rescate).

Por otro lado, el apartado trata la fiscalidad de los modelos complementarios al sistema público de la Seguridad Social. En primer lugar, los planes de pensiones individuales y de empleo, con especial atención a los límites de reducción de la base imponible del IRPF —art. 52.1 de la Ley del IRPF— de 1.500 euros en los planes individuales o del 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de las actividades económicas (eligiéndose la menor de las dos cantidades) y de 8.500 euros en los planes de empleo (siempre y cuando se cumplan las condiciones de aportación por parte del trabajador que podrá ser superior a la del propio promotor en función de la cantidad aportada). En segundo lugar, los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados permiten contar con soluciones de previsión colectiva, así como sumar ventajas como la ampliación del límite de reducción de aportaciones y contribuciones del IRPF hasta 10.000 euros —Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre—. En tercer lugar, el límite fiscal de los planes de pensiones de empleo para los autónomos de 4.250 euros anuales más los 1.500 euros anuales de los planes de pensiones individuales, es decir, 5.750 euros —art. 52.1.2º de la Ley del IRPF—. En cuarto lugar, la fiscalidad de los planes de pensiones internacionales conforme al Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio de la OCDE. Y en quinto y último lugar, la fiscalidad de otros instrumentos financieros de protección a la vejez como el PIAS —D.A. 3ª de la Ley del IRPF—, el SIALP y la renta vitalicia inmobiliaria e hipoteca inversa —art. 38.3 y D.T. 5ª de la Ley del IRPF—, cuyas ganancias serán excluidas de gravamen en supuestos de reinversión.

5. LA SUFICIENCIA COMO EJE DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS PENSIONES

En este apartado se analizan los criterios de financiación para garantizar la suficiencia de las pensiones públicas. A través de las cotizaciones, de los Presupuestos Generales del Estado y de la revalorización de las pensiones. Asimismo, se estudia con especial interés el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional y el Real Decreto-ley 2/2023 del establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones[20].

En primer lugar, respecto a las cotizaciones a la Seguridad Social[21]: para determinar la cuantía de la pensión se aplica a la base reguladora el porcentaje general correspondiente en función de los

[19] Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2025. BOE núm. 92, de 16 de abril de 2025, páginas 53024 a 53051 (28 págs.).

[20] Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023.

[21] Existe una vasta doctrina acerca de las cotizaciones que pueden calificarse como prestaciones patrimoniales públicas. Al respecto, debe indicarse que la prestación patrimonial pública se encuentra regulada en el artículo 31.3 de la Constitución Española, que expresa lo que sigue: "Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley". Y que, según el artículo 31.1 de la Constitución Española, "todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance

años cotizados; dependiendo del caso, el porcentaje adicional por prolongación de la vida laboral si se accede con una edad superior a la ordinaria en vigor; y el coeficiente reductor correspondiente en caso de jubilación anticipada. En 2025, la base reguladora se obtiene del resultado de dividir 300 bases de cotización —meses cotizados o pagas ordinarias— entre 350 —suma de las 300 bases de cotización más 50 pagas extras, es decir, 2 pagas por cada año de los 25 cotizados—. Para cobrar el 100% de la pensión se exigen, al menos, 38 años y 3 meses cotizados en 2025 y 2026. A partir de 2027 serán necesarios 38 años y 6 meses cotizados[22].

El porcentaje para cobrar el 100% de la pensión dependerá del periodo de aplicación en una escala que comienza con el 50% a los quince años cotizados. De 2025 a 2026, para obtener el 50% restante, se aplicará un coeficiente de 0,21 para los meses del 1 al 49 y de 0,19 para los 209 meses restantes, en total, 258 meses. A partir de 2027, para obtener el 50% restante, se aplicará un coeficiente de 0,19 para los meses del 1 al 248 y de 0,18 para los 16 meses restantes, en total, 264 meses. Además, si el trabajador se ha jubilado con una edad superior a la establecida legalmente se aplicará un porcentaje adicional del 4% por año completo cotizado, que podrá ser cobrado a tanto alzado o prorrateado.

Los trabajadores por cuenta ajena a tiempo parcial quedan exentos de cotizar a la Seguridad Social por contingencias comunes, junto con los empresarios, a excepción de la incapacidad temporal derivada de dichas contingencias, a condición de que cumplan los requisitos de tener 65 años de edad y más de 38 años y 6 meses de cotización o 67 años de edad y 37 años de cotización[23].

En segundo lugar, respecto a los Presupuestos Generales del Estado: el artículo 35 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (última Ley de

confiscatorio". El concepto de prestaciones patrimoniales públicas es sobremanera extenso, pues engloba diferentes prestaciones públicas coactivas, entre las cuales se destacan las tributarias, regidas por unos principios jurídico-materiales a nivel constitucional que no se encuentran identificadas con las demás prestaciones patrimoniales de carácter público. La obligatoriedad en su cumplimiento, deducida de la regulación constitucional, es una de las características de las prestaciones patrimoniales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, concluye en su Fundamento Jurídico 3º que la prestación patrimonial existe cuando haya una imposición coactiva de la prestación, esto es, el establecimiento unilateral de la obligación de pago. Eso sí, la prestación ha de tener una finalidad de interés público con independencia de la condición pública o privada del perceptor. *Vid.* Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, Pleno, Recurso de inconstitucionalidad 1405/1989: "La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público". BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996. Asimismo, *Vid.* Fundamento Jurídico 15º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/1997, de 28 de octubre de 1997, Pleno, Recursos de inconstitucionalidad 2548/1992 y 553/1993 (acumulados): "Los tributos, desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos". BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997. *Vid.* Litago Lledó, R.: "El nuevo concepto legal de prestación patrimonial de carácter público", *Documentos: Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 11, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2018, pp. 163-164. *Vid.* Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el Marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, CEF, Madrid, 2022, pp. 119-147.

[22] 65ymas.com: "Esto es lo que cobrarás de pensión de jubilación con 30 años cotizados en 2022", 2 de octubre de 2022. Disponible en https://www.65ymas.com/economia/pensiones/importe-pension-jubilacion-tener-30-anos-cotizados_42743_102.html.

[23] Noticias Red: "Boletín 01/2022", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 14 de enero de 2022. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d3af6feb-9b8c-4c2a-b35b-042b9ee805d9/BNR+01-2022.pdf?MOD=AJPERES. *Vid.* Seguridad Social: "Régimen general. Jubilación ordinaria. Cuantía". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28475/40827.

Presupuestos Generales del Estado aprobada y prorrogada hasta el año 2025), que regula el criterio para la revalorización de pensiones públicas, indica que "las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en 2023 con carácter general un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre de 2022, en los términos que se indican en los artículos correspondientes de esta ley"[24].

En tercer lugar, respecto a la revalorización de las pensiones: la aprobación de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones[25]. Esta Ley pretende garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas con la revalorización de las pensiones conforme la media de variación del IPC del ejercicio económico anterior. El Real Decreto 316/2025, de 15 de abril, sobre limitación de la cuantía inicial de las pensiones públicas y revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas del Estado y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2025, establece que en 2025 la revalorización es de un 2,8%. Asimismo, el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social[26], y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, aprobó que durante 2025 la revalorización de las pensiones mínimas y no contributivas de jubilación e invalidez será de 7.905,80 euros anuales.

En cuarto lugar, respecto al refuerzo de la sostenibilidad financiera del sistema mediante medidas estructurales adicionales: la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, anteriormente referida, crea el Mecanismo de Equidad Intergeneracional con una naturaleza extrapresupuestaria y vinculado al Fondo de Reserva de la Seguridad Social[27].

En quinto lugar, España es el único país de la Unión Europea que recibió el tercer desembolso del plan de recuperación y resiliencia por un valor de 6.000 millones de euros. Como consecuencia de ese pago se superaron la mitad de los fondos previstos destinados a dar respuesta a la crisis que la pandemia produjo. Para que la concesión del pago se llevara a cabo, se implementó la reforma de las

[24] Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 2022.

[25] Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021.

[26] Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. BOE núm. 25, de 29 de enero de 2025.

[27] Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el Marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *op. cit. Vid.* En relación con los Presupuestos Generales del Estado 2023, la Comisión Europea advirtió a España que, si desea percibir el siguiente pago de los Fondos Next Generation EU —en junio de 2022, se aprobó el segundo pago de los Fondos por valor de 12.000 millones de euros—, deberá llevar a cabo una reforma del sistema de pensiones sostenible fiscalmente. También se supervisará el cumplimiento de la sostenibilidad fiscal a largo plazo de las reformas de las pensiones emprendidas en los años 2021 y 2022. El ex-ministro de Seguridad Social, Escrivá, pese al rechazo manifestado por los Agentes Sociales, insistió en firmar un acuerdo a propósito del segundo tramo de la reforma del sistema de pensiones que consistía en el "destope" progresivo de las bases máximas de cotización, en ampliar a 30 años el cálculo de la pensión —se descartaban los dos peores años cotizados— y en los cambios en el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). España dispone de un plazo de seis meses con comienzo en diciembre de 2022 para tomar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de los hitos y objetivos. En caso de no cumplir los requisitos de equidad intergeneracional y sostenibilidad, la Comisión Europea suspenderá el pago parcial de estos Fondos. *Vid.* Sanz, J.: "La UE vuelve a advertir a Sánchez: suspenderá los fondos europeos si no se garantizan unas pensiones sostenibles", *La Razón*, 4 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.larazon.es/economia/20221204/xn64dbox3rcyzfuvx2shhl2oqa.html.

pensiones por la vía de los ingresos y los gastos en el Real Decreto-ley 2/2023[28], del establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, convalidado en el Congreso de los Diputados sin el consenso político del Pacto de Toledo.

Por la vía del gasto público, el Estado aumentó la jubilación laboral a los 67 años, mejorando las pensiones mínimas y el establecimiento de un modelo dual para el cálculo de la pensión a partir de 2027 con los últimos 25 años cotizados o con 29 años de cotización excluyendo los dos peores. Éste se introducirá gradualmente desde 2027 hasta 2038. Posteriormente la opción de 25 años irá subiendo 6 meses por año hasta que en 2044 se calculará la pensión con los 27 años efectivos de cotización[29].

[28] *Vid.* Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. BOE núm. 65, de 17 de marzo de 2023. El artículo 212 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, realiza una "modificación del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones":
"La disposición final décima del Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, queda redactada en los siguientes términos:
«Disposición final décima. Entrada en vigor.
Este real decreto-ley entrará en vigor el día primero del mes siguiente al de su publicación en el ''Boletín Oficial del Estado'', excepto los siguientes preceptos:
La cotización finalista establecida en el artículo 127 bis, regulado en el apartado dieciséis del artículo único, que entrará en vigor el día siguiente al de la publicación de este real decreto-ley, con efectos desde el 1 de enero de 2023.
Los artículos 58.5, 59, 60, 82.4.b), 237. 2 y 3, 248.1.c) y la disposición transitoria cuadragésima cuarta, todos ellos del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados cinco, seis, siete, diez, veinticinco, veintisiete y cuarenta y cuatro del artículo único de este real decreto-ley, entrarán en vigor el día siguiente al de la publicación en el ''Boletín Oficial del Estado'' de este real decreto-ley.
Los artículos 169.1.b), 170, 174, 248.1.b), la disposición adicional primera.4 y la disposición transitoria trigésima séptima del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintisiete, treinta y treinta y siete del artículo único de este real decreto-ley, entrarán en vigor a los dos meses de su publicación en el ''Boletín Oficial del Estado''.
El artículo 50 bis del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactado conforme al apartado tres del artículo único de este real decreto-ley, entrará en vigor a los tres meses de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de este real decreto-ley.
Entrará en vigor el 1 de octubre de 2023 el artículo 247 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactado por el apartado veintiséis del artículo único de este real decreto-ley.
Entrarán en vigor el 1 de enero de 2024 los artículos 19.3 y 58.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados uno y cinco del artículo único de este real decreto-ley, así como la disposición adicional quincuagésima segunda del citado texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
Entrarán en vigor el 1 de enero de 2025 los artículos 19 bis y 57 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados dos y cuatro del artículo único de este real decreto-ley.
Entrarán en vigor el 1 de enero de 2026 los artículos 209.1, 248.2, 322 y la disposición transitoria cuadragésima primera del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, redactados respectivamente por los apartados veintitrés, veintisiete, veintiocho y cuarenta y uno del artículo único de este real decreto-ley.»". BOE núm. 154, de 29 de junio de 2023.

[29] Como apunta Maldonado Molina: "La reforma aprobada en el RDL 2/2023 no puede considerarse rupturista respecto a las acometidas hasta ahora en nuestro país en el sentido de que continúa inspirada por el principio de contributividad […] «la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador». No obstante, sí introduce elementos innovadores en lo relativo a la base reguladora (dualidad de bases hasta 2044 y, desde entonces, flexibilidad en la elección), con una leve ampliación del tiempo para el cálculo de la base reguladora (27 años dentro de los últimos 29 años), que

Por la vía del ingreso público. En primer lugar, se produce un "destope" parcial de las bases de cotización a la Seguridad Social de forma que se produce un incremento de las bases máximas de cotización y que irá subiendo progresivamente entre 2024 y 2050 en atención al IPC más un 1,2%. Por tanto, no existe una correspondencia entre la mayor base de cotización y las prestaciones percibidas (por la pérdida de poder adquisitivo). En segundo lugar, se crea una cotización por solidaridad a partir de 2025 sobre la parte del salario que actualmente no cotiza, que pretende tener una función redistributiva en la previsión social (por la parte que excede del tope máximo de la cotización).

La primera medida llevada a cabo fue el Mecanismo de Equidad Intergeneracional o MEI, con vigencia desde el 1 de enero de 2023. La finalidad de este mecanismo es nutrir al Fondo de Reserva de la Seguridad Social para preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer el sistema de la Seguridad Social. Se sustituye el mecanismo público que iba a actuar por la vía del gasto público como consecuencia de la mayor esperanza de vida por la vía del ingreso público. En otros términos, se sustituye el Factor de Sostenibilidad por el MEI. Jurídicamente es una prestación patrimonial coactiva de carácter público del artículo 31.3 de la Constitución Española, en la que se produce una subida obligatoria de las cotizaciones sociales en un 0,6% a partir de enero de 2023 (esto es, un 0,1% asumido por los trabajadores y autónomos, y el 0,5% restante asumido por las empresas sobre la cotización de los trabajadores).

Con la nueva reforma, en 2029 y hasta 2050 la cotización se duplicará al 1,2% (lo que se traduce a un 1% empresario y 0,2% trabajador). Será objeto de revisión si en 2033 se aprecia en los Informes de Envejecimiento de la Comisión Europea la desviación de previsión del gasto en pensiones para 2050. Por tanto, se usará el Fondo de Reserva con el límite de un 0,2% del PIB. En el caso de que los activos del Fondo de Reserva fueran insuficientes, se ha de incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas de carácter alternativo que aumenten los ingresos o reduzcan el porcentaje del gasto en pensiones en términos del PIB[30].

Se podrán adoptar medidas como retrasar de nuevo la edad de jubilación, tomar en cuenta toda la vida laboral del trabajador a efectos del cálculo de la pensión contributiva, incrementar el tipo de cotización (es decir, reforzar el MEI) o adoptar otras medidas alternativas para aumentar los ingresos públicos, como la creación de nuevas prestaciones patrimoniales coactivas de carácter

en la perspectiva de las ampliaciones acaecidas desde 1985 hasta la fecha es la más reducida de las acometidas y la más equitativa. Y puede vaticinarse sin temor a errar que no será la última en ampliar el marco temporal de la base reguladora, culminando con la totalización de la vida laboral cotizada. Podría haberse ampliado el periodo de cómputo a toda la vida laboral (por ejemplo, 37 años, que es lo que actualmente da lugar al 100% del porcentaje aplicable, lo que dotaría de coherencia al sistema, al tener una misma referencia temporal de qué se considera la vida laboral completa), y dentro de esa horquilla dejar fuera unos años. Quizá hubiera sido una opción más atrevida y definitiva, evitando nuevas entregas que solo generan incertidumbre. Pero en su contra está el rechazo social, basta ver la reacción que originó dentro del Gobierno esta medida en el socio minoritario y la dificultad de encontrar un acuerdo social, finalmente solo con los sindicatos y matizando mucho la propuesta inicial". *Vid.* Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 475, julio-agosto de 2023, pp. 9-42.

[30] *Ibidem*. Se prosigue la anterior idea de Maldonado Molina: "Igualmente, es positiva la solución para el incremento adicional de las bases y pensiones máximas, con una ocurrente y acertada diferencia en los tiempos de efectividad de ambos porcentajes adicionales, que permite eludir incrementos extraordinarios por pensiones máximas a buena parte de la generación del baby boom. Y la novedosa cuota adicional por solidaridad, que implícitamente supone un destope de bases máximas en cuanto habrá que cotizar siempre un porcentaje adicional por el importe que supera el tope. Se recauda más a corto y medio plazo, difiriendo el aumento de las pensiones máximas a cuando haya pasado el «tsunami» demográfico. Ello permitirá que quienes cotizan por bases más altas dejen de recurrir a la protección complementaria, fortaleciendo los ingresos del sistema y -por ende. La confianza en el mismo, al seguir bajo la cobertura del sistema la mayoría, minorando el riesgo de que acabe siendo un sistema de mínimos".

público ajenas a la subida de cotizaciones y establecer impuestos. Por ejemplo, la Ley 38/2022[31] ha establecido dos gravámenes temporales: uno sobre la energía y otro sobre las entidades de crédito; y el Impuesto Temporal de Solidaridad a las Grandes Fortunas (que grava el patrimonio neto de las personas físicas que superen 3 millones de euros al tipo impositivo del 1,7%, cuya finalidad es exclusivamente recaudatoria ante la poca efectividad del Impuesto sobre el Patrimonio y la bonificación en determinadas Comunidades Autónomas), y cuya recaudación se dirigirá a financiar gastos públicos.

Acerca de la reforma de las pensiones, la AIReF, en su Documento Técnico 2/23, sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023[32], ha advertido que la misma empeora la sostenibilidad del sistema y ha instado a los responsables públicos a articular una estrategia fiscal nacional a medio y largo plazo que contemple una reforma integral del marco fiscal para garantizar la sostenibilidad. En el mismo sentido, el Informe anual del Banco de España 2022[33] estima que será necesario adoptar nuevas medidas a partir de 2025 para reforzar su sostenibilidad financiera.

En cuanto al aspecto tributario, este apartado trata la financiación de las pensiones públicas vía Presupuestos Generales del Estado (PGE). Por ejemplo, el último año que se aprobaron los PGE fue en 2023, en ese año se revalorizaron las pensiones y supusieron un sobrecoste financiero para la Seguridad Social —Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de PGE 2023—. Asimismo, se trata el debate de la afectación o no afectación presupuestaria de los ingresos tributarios para la financiación de las pensiones públicas —art. 27.3 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria—, como las pensiones no contributivas o los complementos a mínimos, y también se trata el debate de la pensión de viudedad y orfandad por la que se podrán financiar con cargo a los PGE.

6. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS MODELOS EUROPEOS DE PREVISIÓN SOCIAL

Existen diversos modelos públicos de previsión social en Europa. En Reino Unido y Portugal siguen la línea del *pay-as-you-go* (en español, "pago por uso" o "sistema de reparto"), en el que los ingresos corrientes por cotizaciones se utilizan para financiar el pago de las pensiones de los pensionistas actuales, pero no las pensiones de los trabajadores que cotizan actualmente. Existen otros países como Noruega, que hace depender de los combustibles fósiles la financiación de sus pensiones; o Austria y su modelo denominado "mochila austríaca", donde los trabajadores cotizan para sus pensiones futuras mientras se encuentran en situación activa de empleo.

Suecia e Italia, por ejemplo, emplean el modelo de cuentas nocionales para que las pensiones se revaloricen con la inflación y garanticen la sostenibilidad. Incluyen un sistema de reparto con cuentas individuales o nocionales. Además, retrasan la edad de jubilación progresivamente y aplican todas aquellas medidas con impacto presupuestario pequeño para mejorar el funcionamiento del sistema, como eliminar el desequilibrio de regímenes especiales y plantear la sustitución de la pensión de viudedad por ayudas temporales por fallecimiento de la pareja.

[31] *Vid.* Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2022.

[32] AIReF: "Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023", *Documento técnico 2/23*, 24 de marzo de 2023. Disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/230324.-DT.2.23_-Evaluacio%CC%81n-impacto-reformas-sistema-de-pensiones-2021-y-2023.pdf.

[33] Banco de España: "Informe anual 2022", 10 de mayo de 2023. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf.

Las cuentas nocionales o individuales son un sistema en el que las cotizaciones pagan las pensiones en el presente, pero dan lugar a derechos futuros que se apuntan en una cuenta individual. En éstas se calcula la pensión inicial en el momento de la jubilación conforme a las proyecciones de ingresos del sistema durante toda la esperanza de vida del nuevo pensionista.

El sistema es público, de reparto y progresivo debido a la existencia de pensiones mínimas. Estas cuentas nocionales eliminan incertidumbres, ya que los trabajadores reciben una proyección de su pensión a lo largo de toda su carrera laboral, porque convierten las cotizaciones sociales en un ahorro y no en un impuesto, y porque incentivan el crecimiento del empleo y de la productividad. Fomentan, asimismo, la prolongación de la vida laboral mediante la edad flexible de jubilación. Cada trabajador de forma anticipada sabe cuánto aumenta su pensión por año en su retraso de jubilación, sin ser la pensión superior a la media sobre el salario, al disminuir la ratio de cotizantes sobre pensionistas[34].

En cuanto al aspecto tributario, el último apartado realiza un análisis jurídico-tributario de los modelos públicos de previsión social en Europa de manera que España tenga la opción de adoptar el modelo más beneficioso, como el sistema de cuentas nocionales de Suecia o el *Automatic Enrolment* —sistema de inscripción automática en los planes de pensiones de empleo— de Reino Unido. Es posible observar cómo España se inclina por este último, al haberse ampliado el límite de reducción de aportaciones a los planes de pensiones de empleo en detrimento de los planes de pensiones individuales.

En síntesis, se podría destacar de los modelos analizados lo siguiente: en primer lugar, el modelo del Reino Unido prioriza el tercer nivel, es decir, la pensión privada a través del sistema *Automatic Enrolment* como complemento del bajo salario de las pensiones públicas. Adopta una política respecto al segundo y tercer pilar que complementa al sistema de pensiones pública del primer pilar. En segundo lugar, el modelo mediterráneo del sistema de cuentas nocionales italiano consiste en una dualidad entre las cuentas nocionales y la "mochila austríaca", que podría ser rescatada por el trabajador antes de su jubilación. En tercer lugar, el modelo ibérico de Portugal, semejante al de España, destaca por la flexibilidad de la edad de jubilación —el trabajador puede jubilarse más allá de la edad legal—. En España se incentiva esta idea de flexibilidad con una cantidad a tanto alzado una vez se jubile el trabajador o un incremento de hasta un 4% en su salario por cada año prorrogado. En cuarto lugar, el sistema escandinavo de cuentas nocionales sueco es el modelo a seguir por numerosos países. Se adelantó alrededor de 30 años a la problemática de la sostenibilidad de las pensiones. En quinto lugar, el sistema centro europeo de la "mochila austríaca" goza de grandes ventajas e inconvenientes, entre estos, facilita el despido y no se garantiza la pensión del trabajador que, si es despedido, tendrá que utilizar esta "mochila" como sustento para vivir. En sexto y último lugar, el sistema de pensiones noruego se basa en un modelo sólido. No obstante, podría mermarse por la implantación de las normativas medioambientales anticontaminantes de Dióxido de Carbono (CO2), que prescindirían del petróleo. Razón por la que Noruega se vería, a medio plazo, seriamente comprometida para garantizar la seguridad de las pensiones.

[34] Por ejemplo, a propósito de las proyecciones de las Naciones Unidas de 2017, BOULHOL y GEPPERT afirmaron en 2018 que "para mantener el ratio entre cotizantes y pensionistas al nivel actual la edad de jubilación debería aumentar hasta más de 76 años en 2050". Domenech, R.: "Sostenibilidad y revalorización de las pensiones", *Revista electrónica Seguridad Social*, 20 de diciembre 2018. Disponible en https://revista.seg-social.es/2018/12/20/sostenibilidad-y-revalorizacion-de-las-pensiones/. *Vid.* CEPR: "Population ageing: Pension policies alone will not prevent the decline in the relative size of the labour force", 4 de junio de 2018. Disponible en https://cepr.org/voxeu/columns/population-ageing#pension-policies-alone-will-not-prevent-decline-relative-size.

7. CONCLUSIONES

El estudio de las reformas del sistema de pensiones desde la óptica del Derecho Financiero y Tributario pone de relieve que la sostenibilidad financiera no puede abordarse de forma aislada ni exclusivamente mediante ajustes variables. La demografía actúa como un factor estructural ineludible, cuya evolución condiciona de manera permanente el equilibrio entre ingresos y gastos, obligando a los poderes públicos a diseñar respuestas normativas de largo alcance.

La previsión social se consolida como un elemento esencial de estabilidad financiera, en la medida en que su financiación requiere una combinación equilibrada de cotizaciones sociales y recursos tributarios. La separación de fuentes de financiación y la creciente intervención del presupuesto del Estado reflejan un desplazamiento progresivo hacia modelos más fiscalizados, que deben ser evaluados a la luz de los principios constitucionales de suficiencia, progresividad y solidaridad intergeneracional.

En este contexto, la previsión social alternativa o complementaria constituye un instrumento relevante de viabilidad financiera, pero no puede erigirse en sustituto del sistema público. Su función debe ser estrictamente complementaria, orientada a reforzar los niveles de protección sin generar desigualdades excesivas ni trasladar el riesgo social al individuo. El diseño de incentivos fiscales a estos mecanismos exige una cuidadosa ponderación para evitar efectos regresivos y garantizar la coherencia del sistema tributario.

La suficiencia de las pensiones se confirma como el eje central de cualquier estrategia de sostenibilidad financiera. La estabilidad presupuestaria no puede lograrse a costa de una merma sustancial de las prestaciones, pues ello comprometería la legitimidad del sistema y la confianza de los ciudadanos en el pacto intergeneracional. La sostenibilidad, en sentido jurídico, implica no solo equilibrio financiero, sino también adecuación y protección social efectiva.

El análisis de los modelos europeos de previsión social evidencia que no existe una solución única. Países como Austria y Suecia apuestan por sistemas robustos con mecanismos automáticos de ajuste; Noruega combina previsión social y gestión eficiente de recursos públicos; Italia y Portugal enfrentan mayores tensiones demográficas y financieras; mientras que el Reino Unido refuerza la complementariedad privada. Estas experiencias ponen de manifiesto que la sostenibilidad financiera requiere reformas continuas, flexibles y adaptadas a las particularidades económicas y demográficas de cada Estado.

En definitiva, el Derecho Financiero y Tributario se configura como un instrumento clave para articular un sistema de pensiones sostenible, suficiente y socialmente legítimo, capaz de afrontar los retos demográficos y económicos presentes y futuros sin renunciar a los valores esenciales del Estado social.

8. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Tributaria: "Pensionistas, percepciones de pensiones y pensiones medias por sexo, Comunidad autónoma del perceptor y edad", *Informe de la Agencia Tributaria sobre el Mercado de trabajo y Pensiones 2021*. Disponible en https://sede.agenciatributaria.gob.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/mercado/2021/jrubik6b8574c79bd02ed3eb08e92e7a9544e099279a2e.html.

AIReF: "Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023", *Documento técnico 2/23*, 24 de marzo de 2023. Disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/230324.-DT.2.23_-Evaluacio%CC%81n-impacto-reformas-sistema-de-pensiones-2021-y-2023.pdf.

Banco de España: "Informe anual 2022", 10 de mayo de 2023. Disponible en https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf.

CEPR: "Population ageing: Pension policies alone will not prevent the decline in the relative size of the labour force", 4 de junio de 2018. Disponible en https://cepr.org/voxeu/columns/population-ageing#pension-policies-alone-will-not-prevent-decline-relative-size.

Corral Delgado, S., Domínguez Martínez, J.M. y López del Paso, R.: "Análisis comparativo de los instrumentos para la previsión social complementaria: características, tratamiento fiscal y rentabilidad financiero-fiscal", *Extoikos*, núm. 2, Instituto Econospérides, Málaga, 2011, pp. 37-45.

Diario Sur: "Este es el país europeo que tiene una pensión de jubilación máxima superior a los 9.000 euros al mes", 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.diariosur.es/economia/pensiones/pais-europeo-pension-jubilacion-9191-euros-mes-20221210121308-nt.html.

Domenech, R.: "Sostenibilidad y revalorización de las pensiones", *Revista electrónica Seguridad Social*, 20 de diciembre 2018. Disponible en https://revista.seg-social.es/2018/12/20/sostenibilidad-y-revalorizacion-de-las-pensiones/.

Gorospe Oviedo, J.I.: "La sostenibilidad de las pensiones públicas y su conexión con los planes de pensiones privados en la Unión Europea", *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 157, 2013, pp. 152 y ss.

Iglesias Osorio, B.C.: "El mutualismo de previsión social alternativo de los colegios profesionales como instrumento de sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social", *Documentación Laboral*, vol. 1, núm. 103, Ed. Cinca, Madrid, 2015, pp. 195-212.

Litago Lledó, R.: "El nuevo concepto legal de prestación patrimonial de carácter público", *Documentos: Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 11, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2018, pp. 163-164.

Málaga Hoy: "Las pensiones en Andalucía", *Editorial*, 10 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.malagahoy.es/opinion/editorial/pensiones-Andalucia_0_1746425444.html.

Maldonado Molina, J.A.: "La reforma de las pensiones de 2023: ¿conciliación de sostenibilidad financiera y social?", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, 475, julio-agosto de 2023, pp. 9-42.

Noticias Red: "Boletín 01/2022", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 14 de enero de 2022. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/d3af6feb-9b8c-4c2a-b35b-042b9ee805d9/BNR+01-2022.pdf?MOD=AJPERES.

Noticias Red: "Boletín 01/2025", *Tesorería General de la Seguridad Social*, 13 de enero de 2025. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/2368222d-607b-48ea-bbae-3599cad6c61c/BNR+01-2025.pdf?MOD=AJPERES.

OCDE: "Panorama de la salud 2019". Disponible en https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf.

Oliver Cuello, R.: "Los sistemas complementarios de previsión social", en Delgado García, A.M. y Oliver Cuello, R. (coord.), *Fiscalidad de los Planes de pensiones y otros sistemas de previsión social*, Ed. Bosch, Barcelona, 2014, pp. 79-125.

Revista Nacional de Educación: "William Beveridge ha expuesto en España sus modernas tesis económico-sociales", núm. 60, 1946. Disponible en https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/82311/00820073001354.pdf?sequence=1.

Rodríguez González, A.: "Origen de la previsión social en España: de la iniciativa privada a la intervención del Estado (1880-1939)", *Derecho y trabajo en el Siglo XIX*, Madrid, Ed. Dykinson, Madrid, 2017, pp. 299-326.

Sanz, J.: "La UE vuelve a advertir a Sánchez: suspenderá los fondos europeos si no se garantizan unas pensiones sostenibles", *La Razón*, 4 de diciembre de 2022. Disponible en https://www.larazon.es/economia/20221204/xn64dbox3rcyzfuvx2shhl2oqa.html.

Seguridad Social: "Bases y tipos de cotización". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/36537.

Seguridad Social: "Jubilación ordinaria: Requisitos". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28472.

Seguridad Social: "Régimen general. Jubilación ordinaria. Cuantía". Disponible en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393/28396/28475/40827.

Vila Tierno, F., Gutiérrez Bengoechea, M. y Benítez Llamazares, N.: "Suficiencia y sostenibilidad en el Marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 467, CEF, Madrid, 2022, pp. 119-147.

65ymas.com: "Esto es lo que cobrarás de pensión de jubilación con 30 años cotizados en 2022", 2 de octubre de 2022. Disponible en https://www.65ymas.com/economia/pensiones/importe-pension-jubilacion-tener-30-anos-cotizados_42743_102.html.